
Arbetsdomstolen

AD 1995 nr 62

Domsnummer: 1995-62
Målnummer: A-101-1994
Avgörandedatum: 1995-05-17
Rubrik: En kommun har ansetts förhandlingsskyldig enligt 11 § första stycket första meningen medbestämmandelagen före beslut om utseende av stadsdirektör.
Lagrum: 11 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
Rättsfall:

REFERAT

Parter:

Läraryrskommittén; Göteborgs kommun

Nr 62

Läraryrskommittén

mot

Göteborgs kommun.

Mellan Läraryrskommittén och Göteborgs kommun gäller kollektivavtal.

I mars 1993 anställde kommunen en ny stadsdirektör vid namn R.B. utan att dessförinnan förhandla med Läraryrskommittén enligt 11 § medbestämmandelagen. Stadsdirektören är chef för stadskansliet. När anställningsbeslutet fattades var ingen medlem i Läraryrskommittén anställd vid stadskansliet. Däremot var omkring 8 000 medlemmar i förbundet anställda på andra håll inom kommunen.

Den nämnda lagbestämmelsen har i relevanta delar följande lydelse.

Innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal. Detsamma skall iakttagas innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen.

Parterna tvistar om huruvida 11 § medbestämmandelagen innebär att kommunen hade skyldighet att förhandla med Läraryrskommittén inför anställningsbeslutet. Enligt Läraryrskommitténs mening var beslutet att anställa R.B. ett sådant beslut om viktigare förändring av kommunens verksamhet, som enligt 11 § första meningen medbestämmandelagen omfattas av förhandlingsskyldighet. Enligt kommunen innebär beslutet att anställa R.B. inte någon viktigare förändring av verksamheten, varför förhandlingsskyldighet enligt lagrummets första mening inte förelåg. Eftersom Läraryrskommittén inte hade någon medlem anställd vid stadskansliet förelåg, enligt kommunen, inte heller någon skyldighet på grund av innehållet i lagrummets andra mening att ta initiativ till förhandling med Läraryrskommittén.

Läraryrskommittén har yrkat att arbetsdomstolen ålägger kommunen att betala allmänt skadestånd till förbundet med 15 000 kr jämte ränta därpå enligt 6 §

räntelagen från den 2 maj 1994 tills betalning sker.

Kommunen har bestritt yrkandet, men vitsordat att skadeståndsbeloppet är skäligt och att eventuell ränta skall beräknas enligt yrkandet.

Till utveckling av talan har parterna anfört i huvudsak följande.

Läraryrket

Beslutet att anställa R.B. som stadsdirektör föregicks av att kommunen i en platsannons kungjorde att anställningen var ledig. Av annonsen framgick att stadsdirektörens huvudsakliga arbetsuppgift skulle bli att aktivt leda arbetet inom stadskansliet. Vad detta skulle innebära preciserades i en rad punkter, som är den närmaste beskrivning av befattningen som någonsin upprättats. Det angavs däri att stadsdirektören skulle följa arbetet med upprättandet av förslag och i viktiga frågor fungera som samtalspartner för berörd chef eller handläggare, att han tillsammans med kommunstyrelsen och dess delegationer skulle svara för nödvändiga prioriteringar, att han i egenskap av stabschef skulle säkerställa att beslut kommunicerades och följdes upp, att han genom en särskild rätt att ställa frågor och få svar från förvaltningar och bolag skulle följa upp övergripande policybeslut, att han skulle sprida kunskap om de kommunövergripande resurser som finns inom stadskansliet samt att han skulle verka för en "koncerngemenskap" bland kommunens anställda. Av platsannonsen framgick att ett rekryteringsbolag hade anlåtits för uppgiften att hitta en lämplig stadsdirektör. Vidare kan det av det faktum att annonsering gjordes utläsas att kommunen var beredd att anställa en extern sökande, trots att nyanställningsstopp i princip rådde.

I kommunen fanns vid tillfället ungefär 8 000 av Läraryrket medlemmar anställda. Ingen av dem var anställd vid stadskansliet.

Visserligen har stadsdirektören ingen befälsrätt utanför stadskansliet, men han har möjlighet att påverka kommunens allmänna verksamhet. När en ny stadsdirektör anställdes hade detta därför betydelse för alla anställda i kommunen, inklusive de 8 000 medlemmarna i Läraryrket. Detta borde kommunen ha förstått och låtit leda till att förhandling påkallades med förbundet.

Kommunen är så organiserad att den leds av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Stadskansliet är direkt underställt kommunstyrelsen och leds av stadsdirektören. Kommunen har också en personalnämnd, vars chefstjänsteman kallas personaldirektör och har sin arbetsplats i stadskansliet. En stor del av kommunens verksamhet drivs sedan 1990 genom stadsdelsnämnder.

Införandet av stadsdelsnämnder i kommunen har inte förringat stadskansliets inflytande, utan snarare skapat ett ökat behov av sådan överblick som stadskansliet kan bistå med. Stadsdirektören har därför efter stadsdelsreformen fått en ännu större möjlighet att påverka arbetsgivarens allmänna verksamhet.

Stadskansliet i Göteborg arbetar främst i förhållande till kommunstyrelsen, dess delegationer och kommunfullmäktige.

Det framgår av 3 kap. 9 § kommunallagen att kommunfullmäktige beslutar i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, såsom mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor samt nämndernas organisation, verksamhetsformer och sammansättning. Kommunstyrelsen skall enligt 6 kap. 1 § samma lag leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. I samma kapitel finns regler om att kommunstyrelsen får begära erforderliga yttranden och upplysningar från nämnderna och skall göra de framställningar som behövs hos desamma. Vidare framgår att det åvilar styrelsen att lägga förslag till budget, verksamhetsplan och skattesats. Styrelsen skall vidare upprätta årsbokslut och årsredovisning.

För kommunstyrelsen i Göteborg gäller ett särskilt reglemente. Av det framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan samt att styrelsen skall vara informerad om och ha ansvar för hela kommunens utveckling. I kommunstyrelsens ledningsfunktion ligger, enligt reglementet, att leda och samordna bl.a. den strategiska planeringen för göteborgssamhället, verksamhet och ekonomi i kommunala nämnder och företag, utvecklingen av den kommunala demokratin, kommunens juridiska verksamhet, informationsverksamheten och arbetet med att reformera det kommunala regelbeståndet.

Vidare gäller för Göteborgs kommun en delegationsordning, varigenom kommunstyrelsen har överlåtit sin beslutanderätt i vissa avseenden. Enligt delegationsordningen får presidiedelegationen, i vilken stadsdirektören ingår, besluta exempelvis om utökning av kommunbidrag i varje enskilt fall inom i budgeten angiven ram av anslaget för oförutsedda behov eller investeringsmedel på högst en miljon kr i varje enskilt fall. Delegationsordningen ger vidare presidiedelegationen beslutanderätt i tvister mellan kommunala nämnder samt mellan kommunen och kommunala företag.

När R.B. just hade anställts genomförde kommunens tidning Vårt Göteborg en intervju med honom, som kom att publiceras. I den artikel som byggde på intervjun kan man läsa att R.B. som stadsdirektör har daglig kontakt med politiker och tjänstemän runt om i Göteborg. "Han har överblick och är den som ska kunna se och teckna de stora linjerna", sägs det vidare i artikeln.

R.B. har som stadsdirektör omfattande skriftlig kommunikation. Av den framgår att hans inflytande är stort och att han har möjlighet att påverka kommunens allmänna verksamhet. Följande exempel är av särskilt intresse. R.B. påkallade för arbetsgivarens räkning medbestämmandeförhandling rörande budgetförslag. Det förekom att han tillskrev utbildningsnämndens chef. Han företrädde vid något tillfälle kommunstyrelsen vid överlåtelse av aktier. Vidare gav han förslag till kommunstyrelsen i fråga om vilka fullmakter som borde utfärdas. Han fattade beslut om att utse en projektledare och förmedlade kontakt mellan yrkesinspektionen och berörda kommunanställda. Vissa handlingar undertecknade han för presidiedelegations räkning. Han tillskrev förvaltningscheferna dels med anledning av budgetberedningen, dels vid något tillfälle och genom sin underställda biträdande stadsdirektören A.H. för att upplysa om att två nya medarbetare hade anställts med uppgiften att arbeta med övergripande strategisk planering. På uppdrag av kommunstyrelsens presidium arbetade R.B. med att göra en ADB-policy för kommunen. Han utsåg en arbetsgrupp för att bistå honom därmed. R.B. arbetade också, tillsammans med en annan arbetsgrupp, med att förbättra kommunens system för månadsredovisning av löner. Det förekom att en handling som hade upprättats av dåvarande förste stadsjuristen S.L. undertecknades av R.B. i egenskap av chef över den förre. R.B. upprättade ett utförligt och fullständigt förslag till kommunstyrelsens avseende åtgärder för att förbättra tillämpningen av vissa ekonomirutiner. Han kallade senare förvaltningscheferna till informationsmöte angående detsamma.

Från den 1 januari 1995 gäller i kommunen ett nytt lokalt samverkansavtal. Det föregicks av ett annat liknande avtal. Lärarförbundet är dock inte part i avtalet och var inte heller part i det tidigare gällande samverkansavtalet. Av det nu gällande lokala samverkansavtalet framgår att kommuncentral samverkan med de fackliga organisationerna skall äga rum i en central samverkansgrupp som kallas CSG. R.B. är ordförande i CSG. Det har särskilt angetts i avtalet att det förutsätts att parterna till posterna som ledamöter och ersättare i samverkansgrupp utser personer som har tydliga mandat och befogenheter att ta ställning i de frågor som gruppen har att behandla. Samverkansgrupperna utgör vidare, enligt en bestämmelse i avtalet, skyddskommittéer enligt arbetsmiljölagen. Till avtalet finns en bilaga fogad, som beskriver CSG:s uppgifter, sammansättning och arbetsformer. Därav framgår att CSG skall bestå av högst fem arbetsgivarrepresentanter och högst nio representanter för arbetstagarorganisationerna jämte ersättare. Ordförande utses av arbetsgivaren och vice ordförande av de fackliga organisationerna. Uppgifterna beskrivs så att CSG är ett kommuncentralt organ för

medbestämmande- och arbetsmiljöfrågor av övergripande och principiell natur. Gruppen är, anges det vidare i avtalsbilagan, verksam inom kommunledningens totala verksamhetsområde.

Som stadsdirektör ansvarar R.B. för sammanställningen av underlaget för kommunstyrelsens budgetberedning. I sin sammanställning inför beredning av budget och verksamhetsplaner 1995 - 1997 har R.B. inlett med ett avsnitt som beskriver hur kommunfullmäktiges tidigare lagda ekonomiska planer påverkats av senare beslut och händelser. Därefter följer först en översikt avseende budgetläget med en sammanfattande känslighetsanalys, sedan ett avsnitt om ekonomiska antaganden och befolkningsförändringar, vidare ett kapitel avseende vissa övergripande frågor främst rörande verksamhet och resursfördelning mellan stadsdelsnämnder, ett avsnitt om nämndernas budget och verksamhetsplaner, ett om pensionsskuld och pensionskostnader enligt kapitaltäckningsmetoden och slutligen en särskild sammanställning avseende ärenden som hänskjutits till budgetberedningen.

R.B:s månadslön är 58 700 kr. Enligt en artikel i Kommunaktuellt nr 8 för 1995 är han den högst betalda kommundirektören i landet. Den höga lönen antyder att R.B. som stadsdirektör har en uppgift som inte enbart innebär att fungera som arbetsledare för stadskansliet. Han har inte heller titeln kanslichef, som kanske hade varit naturligt i sådant fall, utan kallas stadsdirektör.

Att R.B. har direkt befälsrätt endast över de anställda på stadskansliet utesluter inte att kommunen var skyldig att enligt 11 § första meningen medbestämmandelagen påkalla förhandling med Lärarförbundet.

Det finns tidigare domar från arbetsdomstolen, främst AD 1979 nr 118 och AD 1980 nr 72, som behandlar arbetsgivarens förhandlingsskyldighet enligt 11 § medbestämmandelagen i fall då en högre cheftjänst tillsätts. Av dem framgår att det inte är avgörande om chefen ifråga kommer att få befälsrätt över medlemmar i det berörda arbetstagarförbundet. Avgörande är i stället om det är fråga om att anställa en person som ges möjlighet att påverka arbetsgivarens allmänna verksamhet.

Inom kommunen kan man inte hitta ett bättre tillämpningsområde för 11 § första meningen i medbestämmandelagen än tillsättningen av stadsdirektörstjänsten.

Demokratin och dess funktioner lägger inga hinder för att i detta avseende tillämpa medbestämmandelagen på samma sätt för kommunanställda som för privatanställda.

Stadskansliet i Göteborg är direkt underställt kommunstyrelsen, som handhar de kommunövergripande frågorna och fungerar som förslagsställare till kommunfullmäktige. Stadskansliet är det enda tjänstemannaorganet i kommunen som arbetar över kommunens hela verksamhetsområde. Det har en unik strategisk roll. Stadsdirektören har ingen direkt funktion i förhållande till kommunfullmäktige, men han spelar en viktig roll i förhållande till kommunstyrelsen, där han är föredragande, och kan därmed påverka arbetsgivarens allmänna verksamhet. Hans position är framskjuten, oavsett dess formella grund.

Det har mycket stor betydelse för de kommunanställda medlemmarna i Lärarförbundet hur underlagen till kommunstyrelsens beslut ser ut. Dessa underlag utarbetas på stadskansliet. I fråga om budgetunderlaget blir detta särskilt tydligt. Om det brukar parterna därför medbestämmandeförhandla i särskild ordning.

Kommunen borde ha förstått att Lärarförbundet hade intresse av att medbestämmandeförhandla inför beslutet om tillsättning av stadsdirektörsbefattningen.

Kommunen

Kommunallagen stadgar att varje kommun skall ha en beslutande församling, kommunfullmäktige, och att denna skall tillsätta en kommunstyrelse och de

nämnder som därutöver behövs för att fullgöra kommunens uppgifter. Kommunfullmäktige skall bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Därvid kan kommunfullmäktige enligt vad som vidare framgår av lagen besluta att en nämnd skall vara underställd en annan. I Göteborg har kommunfullmäktige endast i ett fall beslutat om sådan underställelse. Personalnämnden har nämligen underställts kommunstyrelsen. Övriga nämnder lyder således direkt under kommunfullmäktige. Det betyder att politikerna i kommunstyrelsen inte kan ge order åt politikerna i andra nämnder än personalnämnden.

Av 6 kap. 7 § kommunallagen framgår att nämnderna var och en inom sitt område har självständigt ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Att kommunstyrelsen inte har befälsrätt över nämnderna utesluter förstas inte att politisk påverkan kan äga rum.

Kommunala tjänstemän har inte någon beslutanderätt som kan grundas direkt på kommunallagen. Deras funktion är att verkställa politikernas beslut. Men enligt 6 kap. 33 § kommunallagen kan en kommunal nämnd, exempelvis kommunstyrelsen, uppdra åt en anställd att besluta på nämndens eller styrelsens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Sådana delegationsbeslut brukar framgå av kommunens arbetsordning. Nämnderna kan inte delegera utanför de egna verksamhetsområdena. De delegationsbeslut kommunstyrelsen fattar måste således röra kommunstyrelsens egna verksamhetsområde.

I Göteborg har kommunstyrelsens förvaltning fått namnet stadskansliet. Där finns 220 anställda. Över dem är stadsdirektören chef. Stadskansliet är inte överordnat övriga förvaltningar. Dessa lyder direkt under sina nämnder.

Frågan om tillsättande av ny stadsdirektör är sådan att förhandlingsskyldighet föreligger enligt 11 § andra meningen medbestämmandelagen. Inför beslutet att anställa R.B. som stadsdirektör medbestämmandeförhandlade kommunen därför med de arbetstagarförbund som har medlemmar anställda vid stadskansliet, men inte med några organisationer därutöver. Vid förhandlingarna företrädde kommunen av en politiker. Anställningsbeslutet fattades sedan av kommunstyrelsen.

Rättsfallet AD 1980 nr 72 är inte riktigt relevant för den bedömning som skall göras i detta mål. Det rörde nämligen anställning av en verkställande direktör i ett stort aktiebolag. En verkställande direktör i ett aktiebolag har en ställning som avsevärt skiljer sig från den stadsdirektören i Göteborg har. Den som är verkställande direktör har nämligen beslutsbefogenheter som grundar sig direkt på lag, vilket framgår av olika regler i 8 kap. aktiebolagslagen, och kan dessutom vara ledamot av bolagets styrelse. I 4 kap. 6 § kommunallagen finns i stället regler som säger att den som är anställd hos en kommun för att ha den ledande ställningen bland personalen inte är valbar till kommunfullmäktige och att den som är chef för en förvaltning inte får väljas till ledamot eller ersättare i den nämnd förvaltningen bistår. Att kommunallagen inte ger kommunala tjänstemän någon direkt på lagen grundad beslutanderätt har redan nämnts.

Såsom kommunallagen nu är utformad har kommunerna stor frihet att organisera sin verksamhet så att den får ändamålsenliga former, anpassade till kommunens särskilda situation. Vissa kommuner har valt att ha en ledande tjänsteman. Så är exempelvis fallet i Borgholm, där vederbörande har titeln kanslichef. Den tjänsten annonserades ut sommaren 1994. Av annonsen framgick att kanslichefen skulle vara kommunens ledande tjänsteman och chef över förvaltningscheferna. Vidare framgick att kanslichefen förväntades leda förändringsarbetet i de kommunala förvaltningarna. Det kan inte uteslutas att förhandlingsskyldighet i det fallet förelåg enligt 11 § första meningen medbestämmandelagen. Inför beslutet att anställa R.B. som stadsdirektör i Göteborg förelåg dock ingen sådan förhandlingsskyldighet. Stadsdirektören i Göteborg har nämligen inte sådana funktioner som kanslichefen i Borgholm. Detta framgår om man jämför formuleringarna i den platsannons som avsåg

Borgholm med vad som angetts i den platsannons som formulerades inför tillsättningen av stadsdirektörstjänsten. Av den senare framgår till att börja med att stadskansliet biträder kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Vidare framgår att stadskansliet skall bistå kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med beslutsunderlag samt svara för uppföljningen av fattade beslut. Stadskansliet skall också stödja kommunens "egenregiverksamhet" med riktlinjer och bistå kommunens övriga förvaltningar och bolag med service. Stadsdirektören skall enligt annonsen fungera som stabschef och aktivt leda arbetet inom stadskansliet. Det anges också närmare hur detta skall ske. Beskrivningen innehåller inga formuleringar som innebär att stadsdirektören skulle ha någon direkt möjlighet att påverka verksamheten utanför stadskansliet. Visserligen anges det särskilt att han skall verka för en "koncerngemenskap" bland kommunens anställda, men samtidigt poängteras att stadsdirektören skall lösa denna uppgift i kraft av sin kunskap och översikt samt med hjälp av sina personliga relationer.

Kommunens delegationsordning ger beslutanderätt åt stadsdirektören endast i mycket ringa omfattning och endast inom kommunstyrelsens förvaltningsområde. Han medges således rätt att avskriva fordringar och anta ackord, rätt att dela ut studiebidrag och resestipendier, att pröva frågor om utlämnande av allmän handling samt att besluta i ärenden om myndighetsutövning som enligt hamnordning eller annan författning ankommer på kommunstyrelsen. I praktiken är det endast sällan som R.B. får tillfälle att fatta beslut med stöd av delegationsordningen.

Frågan kan då ställas om stadsdirektören på informell väg kan påverka kommunens allmänna verksamhet. Visserligen ifrågasätter kommunen att en sådan påverkansmöjlighet kan grunda förhandlingsskyldighet enligt den lagbestämmelse målet rör, men frågan bör ändå belysas.

Budgetberedningen kan tas som exempel när det gäller att utröna vilken informell påverkansmöjlighet stadsdirektören kan ha. Kommunfullmäktige beslutar om vilka ramar de olika nämnderna skall få för sitt budgetarbete. På nämndnivå sker sedan medbestämmandeförhandlingar som en del av budgetberedningen och verksamhetsplaneringen. Stadskansliet sammanställer därefter med hjälp av ekonomiavdelningen för kommunstyrelsens räkning ett komplett underlag för beredning av budget och verksamhetsplaner. Detta underlag innehåller enligt politikernas uttalade önskemål inget förslag till beslut. Kommunstyrelsen behandlar underlaget och överlämnar ett förslag till kommunfullmäktige, som beslutar om budgeten. Behjälpliga vid utformningen av förslaget är i stor utsträckning de politiska sekreterare som är anställda för att biträda kommunens förtroendevalda politiker. Stadskansliets och stadsdirektörens befattning med budgetberedningen är således mycket neutral.

Ett annat exempel är hanteringen av motioner som väcks i kommunfullmäktige. Sådana lämnas till kommunstyrelsen eller någon nämnd för beredning. Det förekommer att stadskansliet anmodas att yttra sig över en motion, men ett sådant yttrande skall då aldrig innehålla förslag till beslut. Förslag utarbetas i stället av de politiska sekreterarna.

I kommunen finns 17 heltidsverksamma förtroendevalda politiker. Dessa biträds i stor utsträckning av anställda politiska sekreterare. Stadsdirektören har inget inflytande över dem.

Kommunens lokala samverkansavtal träffades långt efter det att kommunen anställt R.B.. Lärarförbundet är inte part i avtalet och kan därför inte nu stödja sin talan på omständigheter som rör R.B:s funktion enligt avtalet.

I rättsfallet AD 1979 nr 118 som också gällde förhandlingsskyldighet enligt 11 § första meningen medbestämmandelagen uttalade arbetsdomstolen (s. 683) att chefstillsättningar ofta har stor betydelse för företagets fortsatta verksamhet. "Att dugliga personer tillsätts på chefsbefattningar är ofta ett livsvillkor för företaget och därmed också för de anställda", fastslog domstolen. Frågan om valet av stadsdirektör i Göteborg kan dock knappast anses vara livsavgörande för kommunen.

R.B:s skriftliga kommunikation är i allt väsentligt av expeditionell karaktär.

Det saknar betydelse för bedömningen av målet vilken uppfattning den journalist har som skrev den återopade artikeln i Vårt Göteborg.

Uppgiften om R.B:s månadslön saknar också betydelse. Men det kan tilläggas att det finns andra förvaltningschefer i kommunen som har liknande lön.

Domskäl

Göteborgs kommun beslutade i mars 1993 att anställa en ny stadsdirektör, R.B.. Före beslutet att anställa R.B. tog kommunen enligt vad som upplysts i målet initiativ till förhandling med de arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen var bunden av kollektivavtal och som hade medlemmar anställda vid stadskansliet, som stadsdirektören är chef för. Däremot tog kommunen inte initiativ till förhandling med Lärarförbundet i förhållande till vilket kommunen är bunden av kollektivavtal men vilket inte hade några medlemmar anställda vid stadskansliet.

Vad tvisten i målet rör är frågan om beslutet att anställa en ny stadsdirektör utgjorde en sådan viktigare förändring av verksamheten som avses i 11 § första meningen medbestämmandelagen. Lärarförbundet har gjort gällande detta och yrkat allmänt skadestånd för att kommunen inte tagit initiativ till förhandling med förbundet. Kommunen har bestritt att beslutet haft denna karaktär. Enligt kommunen förelåg endast skyldighet enligt lagrummets andra mening att förhandla med de organisationer som hade medlemmar anställda vid stadskansliet, som stadsdirektören är chef för.

Den principiella frågan huruvida förhandlingsskyldighet föreligger enligt 11 § första meningen medbestämmandelagen före beslut om tillsättning av högre chefstjänster har arbetsdomstolen tagit ställning till i några tidigare avgöranden och då besvarat frågan jakande. Utförligast behandlas frågan i arbetsdomstolens dom AD 1980 nr 72.

I den nämnda domen angav domstolen inledningsvis bl.a. att med högre chefstjänst avses befattning vars innehavare har möjlighet att påverka arbetsgivarens allmänna verksamhet. Domstolen gick in på förhållandet mellan 11 och 12 §§ medbestämmandelagen och återgav i det sammanhanget ett uttalande ur lagens förarbeten som rör gränsdragningen mellan den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § och skyldigheten enligt 12 § att förhandla på begäran av arbetstagarorganisation, där (prop. 1975/76:105 Bilaga 1 s. 353) bl.a. följande sägs.

Liksom enligt kommittens förslag är avsikten att den primära förhandlingsskyldigheten skall omfatta alla frågor i arbetsgivarens verksamhet som har den omfattningen och innebörden för arbetstagarna, att man typiskt sett bör räkna med att en facklig organisation vill få tillfälle till förhandling. Utanför den primära förhandlingsskyldigheten faller beslut och åtgärder av arbetsgivaren som förekommer från gång till annan i huvudsak i samma form och omfattning och som då behandlas i en inarbetad ordning.

Angående frågan huruvida 11 § första stycket första meningen medbestämmandelagen kan anses innefatta beslut om tillsättande av högre chefstjänst i ett företag anförde domstolen följande.

Därvid bör inledningsvis uppmärksammas att frågan om chefstillsättning överhuvudtaget inte behandlas i medbestämmandelagens förarbeten när det gäller fastställandet av gränsen mellan 11 och 12 §§ medbestämmandelagen. (Jfr vad som anförs i specialmotiveringen till 2 § MBL, prop 1975/76:105 Bilaga 1 s 330, rörande utseende av chefredaktör. Uttalandet gäller lagens tillämpningsområde och inte förhållandet mellan 11 och 12 §§). Detta är onekligen iögonenfallande med hänsyn till att beslut av denna art dels är vanligt förekommande i de större företagen, dels har en alldeles speciell karaktär som borde ha varit värd att uppmärksamma. Det står emellertid klart att den uppräknade i förarbetena av besluts kategorier som anges vara att hänföra till beslut om viktigare förändring av verksamheten inte på något sätt är avsedd att vara fullständig. Det avgörande är emellertid att förarbetena inte ger stöd för att lagstiftaren velat betrakta chefstillsättningsfrågorna som typiskt

sett mindre intressanta för arbetstagar sidan så att de av det skälet bort falla utanför tillämpningsområdet för 11 § medbestämmandelagen. Enligt arbetsdomstolens mening ger tystnaden i förarbetena i det nu ifrågasatta hänseendet inte stöd för annan slutsats än att rättstillämpningen står fri att ta ställning till frågan med utgångspunkt från de allmänna förutsättningar som lagen och dess förarbeten ger.

Bedömningen huruvida tillsättande av högre chef i ett företag har sådan betydelse och sådana verkningar för de anställda att man bör räkna med att arbetstagarorganisationen vill förhandla i ärendet skall givetvis ske på objektiva grunder. Någon särskild betydelse skall alltså inte tillmätas den omständigheten att vederbörande arbetstagarorganisation i det enskilda fallet framför åsikten att det föreligger ett starkt intresse att förhandla. Domstolen måste vid ett övervägande av de sakförhållanden som normalt sett föreligger i ärenden av det aktuella slaget komma till den övertygelsen att det typiskt sett finns en grundval för meningsutbyte och samråd i förhandlingens form och att arbetstagarorganisationen regelmässigt kan antagas vilja utnyttja den.

I domen 1979 nr 118 uttalade domstolen att beslut om chefstillsättningar har stor betydelse för ett företags fortsatta verksamhet och att det ofta till och med är ett livsvillkor för företaget och därmed för de anställda att dugliga personer tillsätts på chefsbefattningar samt att i konsekvens härmed beslut om chefstillsättningar bedöms såsom mycket viktiga och intressanta både av de anställda och av deras fackliga organisationer. Riktigheten av detta uttalande kan inte ifrågasättas. Det bör tilläggas, såsom också påpekas i den tidigare domen, att det inom vissa betydelsefulla sektorer av arbetsmarknaden, bl a det statliga området, finns kollektivavtal som reglerar formerna för arbetstagarernas inflytande vid tjänstetillsättningar av detta slag.

Det nu anförda leder till att chefstillsättningar måste antas ha sådant intresse för de anställda att man bör räkna med att arbetstagarorganisationerna regelmässigt vill förhandla i det enskilda ärendet. Härav följer att beslut av detta slag skall hänföras till den kategori av beslut där arbetsgivaren har att ta initiativ till förhandling, dvs 11 § medbestämmandelagen, och inte till det slag av beslut rörande vilket förhandling skall ske på begäran av arbetstagarorganisationen med stöd av 12 § samma lag.

Läraryrket inställning i detta mål är att innehavaren av stadsdirektörsbefattningen har möjlighet att påverka kommunens allmänna verksamhet och att kommunen i enlighet med bl.a. den nyss berörda domen varit skyldig att förhandla med Läraryrket före beslutet att tillsätta befattningen. Kommunen har inte bestritt att förhandlingskyldighet kan föreligga före vissa chefstillsättningsbeslut. Kommunens inställning är i stället att innehavaren av stadsdirektörsbefattningen inte har sådan möjlighet att påverka arbetsgivarens allmänna verksamhet att förhandlingskyldighet föreligger.

Den nyss berörda domen, i vilken arbetsdomstolen kom till slutsatsen att skyldighet att förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen förelåg, rörde tillsättningen av en befattning som verkställande direktör i ett aktiebolag och några omedelbara slutsatser för bedömningen av det nu föreliggande målet kan inte dras av den domen. De utgångspunkter arbetsdomstolen angav för bedömningen äger emellertid allmän giltighet och bör läggas till grund även för bedömningen av det nu föreliggande målet.

Utgångspunkterna för bedömningen bör i enlighet med vad arbetsdomstolen tidigare uttalat vara följande. Rättstillämpningen står fri att ta ställning till frågan i målet med utgångspunkt från de allmänna förutsättningar som lagen och dess förarbeten ger. Bedömningen huruvida tillsättande av en chef har sådan betydelse och sådana verkningar för de anställda att man bör räkna med att arbetstagarorganisationen vill förhandla i ärendet skall ske på objektiva grunder.

Till en början kan konstateras att stadsdirektörsbefattningen är en hög befattning i kommunen. Det får anses som ostridigt mellan parterna att stadsdirektören enligt 4 kap. 6 § kommunallagen inte kan väljas till ledamot i

kommunfullmäktige. Enligt den bestämmelsen är den som är anställd hos en kommun för att ha den ledande ställningen bland personalen inte valbar.

Mot bakgrund av parternas ståndpunkter i målet blir innehållet i befattningen som stadsdirektör av särskilt intresse. Vad domstolen har att ta ställning till är frågan om stadsdirektörens arbetsuppgifter är sådana att arbetstagarorganisationer som har kollektivavtal med kommunen och anställda inom denna typiskt sett har ett intresse av att förhandla om tillsättningen av befattningen som stadsdirektör.

Någon egentlig befattningsbeskrivning finns enligt vad som upplysts inte. Däremot finns det en beskrivning av stadsdirektörens arbetsuppgifter i den annons genom vilken befattningen förklarades ledig. Vissa invändningar kan måhända göras mot att lägga en sådan beskrivning till grund för ett avgörande av tvisten. Kommunen har dock inte gjort gällande att denna beskrivning är felaktig eller missvisande. Det finns också skäl som talar för att beskrivningen i annonsen bör tillmätas stor betydelse. Beskrivningen måste nämligen antas återge vad man från kommunens sida avsåg med befattningen vid den tidpunkt då tillsättningen var förestående, dvs. vid den tidpunkt då en eventuell förhandlingsskyldighet uppkom. Beskrivningen bör därmed också ha blivit bestämmande för kommunens bedömning av frågan om tillsättningen av stadsdirektörstjänsten var en sådan fråga som arbetstagarorganisationerna typiskt sett hade intresse av att förhandla om.

Annonsen i fråga innehåller bl.a. följande.

Stadskansliet biträder kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i arbetet med att leda Göteborgs kommun. Stadskansliet har primärt tre huvudsakliga ansvarsområden:

- att bistå kommunfullmäktige och kommunstyrelsen med beslutsunderlag samt att svara för uppföljningen av fattade beslut.
- att stödja kommunens "egenregiverksamhet" med riktlinjer samt att bistå kommunens övriga förvaltningar och bolag med service inom de områden där stadskansliet förfogar över koncerngemensamma funktioner.
- att bistå kommunfullmäktige och kommunstyrelsen med underlag inom områdena samhällsledning/strategi.

HUVUDSAKLIGA ARBETSUPPGIFTER

Stadsdirektörens huvudsakliga arbetsuppgifter blir att som stabschef aktivt leda arbetet inom stadskansliet genom att:

- följa arbetet med upprättandet av förslag och i viktiga frågor fungera som samtalspartner för berörd chef/handläggare.
- tillsammans med kommunstyrelsen och dess delegationer svara för nödvändiga prioriteringar.
- i egenskap av stabschef stå som förslagsställare mot kommunstyrelsen m fl. Dock förutsätts att stadsdirektören vid behov assisteras av berörd handläggare eller dennes chef.
- i egenskap av stabschef säkerställa att beslut kommuniceras och att verkställandet av beslut följs upp.
- följa upp övergripande policybeslut, vilka fastställts av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Stadsdirektören har rätt att försäkra sig att så sker genom att ställa frågor till och få svar från förvaltningar och bolag.
- sprida kunskap om de kommunövergripande resurser som finns inom stadskansliet och att i dialog med bolag och förvaltningar tillgodose ett eventuellt servicebehov.
- verka för en "koncerngemenskap" bland kommunens anställda. Som en del av

den övergripande kommunledningen har stadskansliet och stadsdirektören en viktig roll i förankringen av fattade beslut, särskilt policybeslut. I kraft av kunskap och översikt samt personliga relationer bör stadsdirektören därvid verka för en "koncerngemenskap" bland kommunens samtliga anställda med särskild tonvikt på förvaltningschefs- och bolagschefgruppen.

- - -

Som stadsdirektörens arbetsuppgifter beskrivits i annonsen råder det inte någon tvekan om att vissa av dem berör hela kommunen, dvs. alla kommunens förvaltningar och bolag, och inte är begränsade till stadskansliet. Särskilt kan framhållas att vissa arbetsuppgifter är av övergripande natur och uttryckligen tar sikte på kommunens samtliga anställda. Detta talar starkt för att samtliga arbetstagarorganisationer med anställda inom kommunen kan ha ett befogat intresse av att förhandla om tillsättningen av stadsdirektörstjänsten.

Kommunen har emellertid velat fästa vikt vid att beslutanderätten i en kommun är förbehållen de politiska organen och vid det förhållandet att stadsdirektören inte är överordnad chefer och personal inom övriga förvaltningar. Lärarförbundets uppfattning är att stadsdirektören trots det har en möjlighet att påverka kommunens verksamhet på ett sätt som är av betydelse för alla anställda. Skillnaderna i parternas uppfattningar kan beskrivas på det sättet att Lärarförbundet menar att även en mer informell påverkansmöjlighet skall beaktas under det att kommunen vill anlägga ett mer formellt betraktelsesätt.

Enligt arbetsdomstolens mening bör man även i detta sammanhang ta fasta på beskrivningen i annonsen av stadsdirektörens arbetsuppgifter. Av annonsen framgår otvivelaktigt att avsikten varit att stadsdirektören skall utöva ett inflytande om än inte genom ett formellt beslutsfattande. Tydligast framgår det när det sägs att stadsdirektören bör verka "(i) kraft av kunskap och översikt samt personliga relationer". Mot denna bakgrund bör den omständigheten att den formella beslutanderätten i en kommun är förbehållen de politiska organen inte tillmätas avgörande betydelse i det nu aktuella sammanhanget.

Beskrivningen av stadsdirektörens arbetssätt förstärker också det allmänna intryck som annonsen ger, nämligen att innehållet i tjänsten i en inte ringa utsträckning blir, så att säga, vad innehavaren gör det till. Stadsdirektörens personliga egenskaper framstår därmed som mycket betydelsefulla inte minst för kommunens anställda.

Sammanfattningsvis har följande framkommit. Stadsdirektörstjänsten är en hög chefsbefattning och innehavaren av tjänsten kan med fog betraktas som kommunens ledande tjänsteman. Den beskrivning av stadsdirektörens arbetsuppgifter som finns leder ofrånkomligen till slutsatsen att stadsdirektören kan utöva ett betydande inflytande i frågor som är kommunövergripande och som rör kommunens samtliga anställda, även om den formella beslutanderätten i huvudsak är förbehållen de politiska organen. De personliga egenskaperna hos innehavaren av stadsdirektörstjänsten måste därför betraktas som mycket betydelsefulla inte minst för kommunens anställda.

Mot bakgrund av dessa omständigheter framstår enligt arbetsdomstolens mening frågan om tillsättning av kommundirektörstjänsten som en fråga av sådan beskaffenhet som man typiskt sett bör räkna med att en arbetstagarorganisation har ett intresse av och vill få tillfälle att förhandla om, dvs. en fråga som faller inom tillämpningsområdet för 11 § första stycket första meningen medbestämmandelagen. Det är ostridigt att kommunen inte tagit initiativ till förhandling med Lärarförbundet i denna fråga.

Kommunen har alltså åsidosatt sin skyldighet att förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen och därigenom ådragit sig skyldighet att utge skadestånd till Lärarförbundet. Kommunen har vitsordat skäligheten av det yrkade skadeståndet.

Kommunen skall på grund av utgången i saken förpliktas ersätta Lärarförbundet dess rättegångskostnader. Vad som yrkats har av kommunen vitsordats som skäligt.

Domslut

1. Arbetsdomstolen förpliktar Göteborgs kommun att till Lärarförbundet utge allmänt skadestånd för brott mot 11 § medbestämmandelagen med femtontusen (15 000) kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen på beloppet från den 2 maj 1994 tills betalning sker.
2. Göteborgs kommun skall ersätta Lärarförbundet dess rättegångskostnader med fyrtyotretusenfyrahundraåttio två (43 482) kr, varav 40 000 kr avser ombudsarvode, jämte ränta enligt 6 § räntelagen på det förstnämnda beloppet från dagen för denna dom tills betalning sker.

Dom 1995-05-17, målnummer A-101-1994

Ledamöter: Hans Tocklin, Brita Swan, Margit Strandberg, Lars Ahlvarsson, Lennart Grudevall, Bo Hjern och Carl-Erik Wallström. Enhälligt.

Sekreterare: Gertrud Forkman

Sökord: Chefstillsättning; Medbestämmande

Litteratur:
